

論 説

CAPの発足とその基本的特質*

古 内 博 行

はじめに

本稿はEUの共通農業政策 (Common Agricultural Policy, 以下CAP) の発足とその基本的特質を明らかにすることを課題とする。CAPは今日マクシャリー農政改革, アジェンダ2000農政改革, フィシュラー農政改革の歴史的改革, そしてそれに続くCAP改革の健康診断を経てかつてとは相貌をまったく異にしているが, 本稿はそのような変貌を横目で睨みながらCAP発足に遡り, その当時のCAPの基本メカニズムを改めて検討する。EECはCAPであり, CAPはEECである¹⁾とまで形容されたCAP発足の時点を振り返る。CAPが最初の共通政策 (the first common policy)²⁾としてヨーロッパ経済統合において独特な地位を誇示する時代に立ち戻ってCAPの原点を問い直すのが本稿の基本的な問題関心である。

* 本稿は2010年11月13日 (土) に首都大学東京で開催された政治経済学・経済史学会秋季学術大会でのパネル・ディスカッション⑥「欧州統合史への経済史的アプローチ——ヨーロッパ統合の初期における経済統合と国民経済」において筆者に課せられた論題「共通農業政策 (CAP) の発足とその基本的特徴」のために書かれたが, 当日出席者から出された論点から示唆を受け補筆修正を加えたものである。出席者各位にお礼を申し上げたい。

1) Patel (2009), pp. 8, 150.

2) Ludlow (2009), p. 81, Patel (2009), p. 146.

この作業はかつての制度への郷愁を呼び起こすものではない。変貌に
変貌を重ねざるをえなかったCAPの原型を自省的に捉えようとする試
みのひとつである。各国の農業政策が厳しい篩いかけられることなく、
1930年代の大不況以来の国家の農業に対する介入が連続するなかで常態
化し、ヨーロッパの農業政策がCAPへと収斂する過程を明らかにする。
この点への立ち入った検討は歴史的農政改革を経験し、なおかつポスト
2013農政改革の渦中に入ろうとしているCAPの今日的関係からして
CAPの歴史的推移を展望する意味において妥当性を有している。
CAPの原型の正確な理解あってこそ初めて変貌の歴史的意味合いが評
価されるからである。

そこで本稿は上述の問題関心に即して以下の順序で考察を進めていく。
その順序はCAP発足の経緯を浮かび上がらせるだけでなく、CAPの基
本メカニズムを再確認するという問題設定に照らしてのことである。そ
れではその内容についてあらかじめ簡単に説明しておこう。

1ではCAPの国境調整措置を取り上げる。CAPの特異性は何といっ
ても国境調整措置のあり方に関わっている。EECはアメリカのウエー
バー条項を歴史的模範としながら、独創的な国境調整措置を構築する。
可変輸入課徴金・輸出払戻金を両輪とする国境調整措置がその内容であ
るが、後者の輸出払戻金制度は前者の可変輸入課徴金制度から導かれる
国境調整措置であり、その主導性はあくまで可変輸入課徴金にある。そ
うした経緯を具体的に跡づけてこの独特の国境調整措置に迫る。これに
関連してはアメリカへの対抗という歴史的位相が注目される。共同体優
先 (Community preference) というCAPの原則はその産物にほかなら
ない。その点も論じることにしよう。最後にCAPにまつわるGATT側
の対応という問題について「大国」としてのEECの存在と関わらせて
明らかにする。アメリカとともにEECが農業分野において当初から横
紙破りの実相を浮き彫りにする。農業保護が自明の前提であっ

た時代において両国がGATTルールを巧みに形骸化させるものとなっていたかを確認しよう。

2では1で明らかにされた特異な国境調整措置を前提にして展開される間接統制下における所得補償的価格政策 (income-orientated price policy) の根拠を説明すると同時に域内市場メカニズムに立脚した間接所得補償を取り上げる。農業保護の基本として間接統制の価格政策が採り入れられる経緯を概観する。そこでは1950年代の一国的な農業保護が国家連合プラグマティズムの帰結として6カ国の高度な政治的判断にもとづく農業保護へと形態変化していく様子が窺われる。これが2での基本的な論点である。手厚い域内価格支持はその当然の結果であるが、その派生的な所産として農業の産業としての劣位に歯止めがかかる推移を明らかにする。農工の労働生産性の逆転がそれであるが、これは日本とは正反対である。CAPの手厚い農業保護が農民の生産の自由と相俟って高い生産性上昇を導き出したのである。これは注目されねばならない論点であろう。

3ではCAPにおける価格支持の要諦 (keystone)³⁾であり、その保護の横綱格に位置した穀物価格政策のあり方を点検する。穀物価格支持の6カ国的収斂の具体的な経緯はCAP発足の歴史のなかで極めて重要な位置関係にあるが、そうした経緯にも言及しながら食糧向けの価格支持に基本を置いていた事情を1970年代後半に改変されるサイロシステムによる飼料価格政策への転換を視野に入れて考察をおこなう。アメリカとの対抗ということが必ずしも貫徹しえなかったこの当時の穀物価格政策の内容を明らかにしよう。

4ではCAPのヨーロッパ経済統合における位置関係からCAPが聖域化されるこの当時の独特の位置関係を検討する。ベラ・バラッサ (Bela

3) CEC (1985), p. 22.

Balassa) の統合段階論からみたCAPの統合の水位を吟味したうえでCAPがヨーロッパ経済統合の象徴として孤高性を存分に発揮して聖域化し、そのことをテコにして農業例外主義 (agricultural exceptionalism) が確定していく実態を浮き彫りにする。これはCAP発足ならではの異例の事態であった。EECの関税同盟がCAPの統合的先端性を浮かび上がらせたのである。ここにCAPの突出したプレゼンスをみてとることができる。現在の時点からみるとまさに異例の扱いを受けていたことが理解される。

「おわりに」においては1から4の議論を踏まえてCAP発足にみる価格支持のメカニズムについての独特の特徴を改めて俯瞰する。そこでは聖域化された時代におけるCAPの農業保護が独創的な模倣のうえに花開き、堅固なシステムとして聳え立つ歴史性がおのずと明らかになる。CAPの有するそのような歴史的風格を最後に総括しよう。

1 特異な国境調整措置の形成とウエーバー条項への対抗

1.1 可変輸入課徴金・輸出払戻金を両輪とする国境調整措置

a) 非関税障壁の変種と輸入禁止率的「高関税」の採用

CAPは高度な農業保護を目指した。その場合、共同体優先の原則が第一義となり、対外競争ないし国際市場価格の変動から域内農民を守ることに力点が置かれた。関税引き下げと輸入数量制限の漸次的削減への世界的な潮流のなかでこうした流れにギリギリのところまで抵触しない国境調整措置が案出されねばならなかった。輸入課徴金は輸入数量制限が原則禁止の下では採用できない措置であった。高関税はむろん選択肢としてはありえない。その点で可変輸入課徴金についてはGATTでは明示的な規定はなかった。そこでGATTルールの裏をかく巧妙で防御性に満ちた可変輸入課徴金が選択されることになったのである。国際市場価格の変動にいかようでも変身しうるこの制度は固定の輸入課徴金とは異なる

り、国際市場価格の変動に対する補正システムとの根拠を与える点で融通無碍な内容を帯びていた。CAPの国境調整措置において第三国からの輸出面がまずもって重視され、可変輸入課徴金は重要な域内温帯性農産物を域外競争から遮断する措置と位置づけられたのである。価格政策の尻抜け効果はこれにより排除される。

その意味で可変輸入課徴金は非関税障壁の変種であった。それはGATTでの明示的な規定がないことを逆手に取った狡猾な措置にはかならなかった。中立的な性格を装いながら、その実輸入禁止率的な「高関税」システムを制度的根幹としていたのである。関税引き下げの動きが支配的となるなかで関税削減の方向性を鋭敏に察知しながら抜け目ない逃げ道を用意し、原則禁止の数量的輸入制限を押し通そうとする知恵の時代的産物であった。可変輸入課徴金が内外価格差の補正システムであるとの位置づけに立つかぎり、保護的内容は導かれたいとするのがEECのスタンスであった。EECは以上の逃げ道を最大限に活用して域内農業を完璧に防御するシステムを案出したのである。可変という言葉がキー・ワードである。GATTにおいて可変についての明示的概念がないことの間隙をEECは見事に衝いたのである。マーシュ (John S. Marsh) の指摘する「緑の壁」(green wall)⁴⁾はこうして構築された。

2.1で取り上げる指標価格一介入価格の価格安定帯制度とともに可変輸入課徴金・輸出払戻金を両輪とする国境調整措置がその基本的姿を最終的に確定するのは1962年7月のことで⁵⁾、1959年から1962年までの3年間はその調整期にあたるが、早くも1959年11月には価格安定帯制度ならびに可変輸入課徴金制度の提案がEEC委員会によりなされていた⁶⁾。この事実はEEC側にとって国境調整措置としての可変輸入課徴金が不

4) Marsh (2010), p. 24.

5) 渡辺 (1994), 75頁。

6) Kluge (1989), S. 304.

動の制度として当初から実現されるべき対象であったことを示すものであろう。後にも触れるように、輸出払戻金はさしあたり重要視されておらず⁷⁾、もっぱら可変輸入課徴金の取り扱いだけが焦点となっていたのは明らかである。

これは域内農業を完全にガードする点に照らして当然の成り行きであった。輸入という入り口のところで国境調整がまずは決定的とみなされたのである。それに対して、輸出払戻金は輸出という出口のところで国境調整で可変輸入課徴金の行方が定まれば、その裏返しとしておのずと導かれる仕組みであった。そうした点からみても、可変輸入課徴金はEECにとって絶対に譲ることのできない布石であったといわなければならない。1955年にアメリカがGATTの場で公認を取り付けたウエーバー条項の先例にならって独創的な模倣をおこない、GATTでの明示的規定のない可変輸入課徴金を国境調整措置の基軸に具体化したことになる。域内の手厚い価格支持誘導のためにも可変輸入課徴金の制度的確定は必須だったというしかない。その意味でウエーバー条項の先例を敷いたアメリカに対抗してその条項の理不尽さを読み切った見事な保護措置だったといえるであろう。

b) 過剰バッファとしての輸出払戻金

先にも述べたように、輸出払戻金は国境調整措置としては可変輸入課徴金に比べて軽視されていた。温帯性農産物の自給率が100%を超えずにいた当時のEECにとって過剰のバッファとしての輸出払戻金は差し迫った課題ではなかったからである。しかし、可変輸入課徴金からそれと表裏一体の関係で導き出されるのが輸出払戻金であった。これは輸出補助金にほかならないが、EECの位置づけとしては可変輸入課徴金と

7) Fearne (1997), p. 19.

同様に補正システムであり、国際市場価格が域内価格より高騰した場合には輸出税の導入ということを前提にしている以上、保護的意味合いのない中立的な性格を有するというわけである。ここでは課徴金収入によって輸出払戻金が十分にカバーされるという制度的発想が明白である。後の時代のように、過剰圧力の下で輸出払戻金が累積的に膨らむという懸念が薄かった当時の状況が投影されていた。

そもそも輸出補助金は第二次大戦後のアメリカによる余剰農産物の処理形態として事実上容認されていたものである。可変輸入課徴金の裏返しとして輸出払戻金が国境調整措置の一角に組み込まれたのは、そうした事実を現実的に承認してEECが体系的な制度として援用したにすぎない。実際にGATT規定にもとづく輸出補助金は「衡平な取り分」(equitable share)を超えないようにとの慎重な運用が求められた努力目標であった⁸⁾。この点でもダンピング輸出は公認されていたのである。EECはGATTルールの実質的な形骸化を見通してGATTルールの「虚偽性」を極限まで追求し、制度化したといつてよい。

当初制度として軽視されていた輸出払戻金が可変輸入課徴金とともに国境調整措置として備わるのは以上の経緯があった。輸入課徴金収入で支え切れるという発想から積極的に導入されたのである。事実、可変輸入課徴金だけを国境調整措置と認定するのでは制度としては完結しない。輸出補助金を輸出払戻金と名称を変えながらここでも巧みにGATTルールの盲点を衝いたのである。努力目標である輸出補助金の問題点がEECにより活用されてしまったといえよう。これにより可変輸入課徴金が能動的な防御性に満ちていたとすれば、輸出払戻金は強い攻撃性を有することになる。この点で1962年7月という時期がCAP形成にとってひとつの里程碑であることは先に指摘したとおりである⁹⁾。

8) 佐伯 (1989), 309-311頁。

1.2 アメリカへの対抗と共同体優先の貫徹

a) ウエーバー条項の独創的な模倣

いうまでもなく、ヨーロッパ経済統合を衝き動かしているのはアメリカへの対抗である。EECの小ヨーロッパ経済統合はそのようなものとして発足した。そのアメリカがすでに指摘したように、自国農産物を保護するために13品目にわたって貿易自由化からの義務免除を内容とした輸入数量制限措置であるウエーバー条項をGATT初期の締約国がまだ少ない1955年に承認させてしまった。アメリカといえば、第二次大戦後まさしく産業の巨人の形容にふさわしい隔絶した工業国であったが、アレゲニー山脈からロッキー山脈の間に分布する世界最大の農業地帯を擁して圧倒的な競争力を誇る第一級の農業大国でもある。それにもかかわらず自国農産物価格を維持するためになりふり構わずウエーバー条項という国境調整措置を押し通してしまった。この特権はGATT25条第5項にもとづく例外措置であるが、半永久的なものであった。

アメリカへの対抗を基軸的な推進要因にしているEECにおいて域内農業の保護を考えた場合、このウエーバー条項が対抗要因にならないはずはない。アメリカが先例としてウエーバー条項を認知させているから、この理不尽な国境調整措置の採用は繰り返されない。歴史的には一回限りで通用する論理である。GATT加盟国が35カ国と少なく3分の2以上の多数決合意を取りつけやすかった時の所産にほかならない。EECが同じ手を使って域内農業を防御することは非現実的である。それほどにウエーバー条項は国際貿易的にみて無理筋の産物であった。すなわち、EECが発足した時、ウエーバー条項はもはやアメリカ以外に行使できない禁じ手だったのである。とすれば、農業保護の変形形態を何らか工夫して事態を打開する以外にない。農業分野で圧倒的な比較劣位に置か

9) Fearne (1997), p. 19.

れている西ヨーロッパ農業においてははるかに強烈な農業保護が貫かれねばならなかったからである。アメリカへの対抗要因は工業部門に劣らず、いやそれ以上に農業部門においては喫緊の課題であった。

そこで編み出されたのが可変輸入課徴金制度であった。域内の価格政策が国際的な市場価格の変動からまったく影響を受けない措置を関税でもなく、また固定的な非関税障壁でもなく実現するためには可変輸入課徴金という非関税障壁の変種が不可避となったのである。可変というのは国際市場価格の変動に合わせて弾力的に変身するという意味であり、その点で国際市場価格が域内価格よりも高騰する場合には消滅するものであるから、解消される性質を内部に孕む以上、保護システムとはいえないことになるというのがこの制度を貫く基本論理である。先に補正システムと形容したところである。EECはウエーバー条項の先例に学びつつ、独特の保護変形形態を探り当てたといつてよい。それはまさしく独創的な模倣にほかならなかった。可変輸入課徴金は輸出という出口のところで輸出払戻金を分泌せざるをえないから、その点でも可変輸入課徴金という発想は決定的であったといわねばならない。先に1962年7月にこの二つを両輪とする国境調整措置が姿を整えたと述べたが、実際には1960年12月における閣僚理事会において可変輸入課徴金と輸出払戻金が国境調整措置の根幹として採択されていた¹⁰⁾。1959年から1962年までの制度の調整期を考えれば、両者を軸とする国境調整措置の政策的選択はすばやいもので、なおかつそれに向けてまったく揺らぎがなかったというべきであろう。それを支えていたのは共同体優先という原則であった。

10) 是永 (1985), 32頁。

b) 共同体優先と貿易転換効果

共同体優先あるいは域内優先は対外保護主義と同義であるが、農産物共同市場を設立して域内諸国の農産物供給で極力賄うという点では貿易転換効果を随伴する。この貿易転換効果に最も期待をかけたのがオランダとフランスであったことは留意されてよい。6カ国のなかでも比較的競争力のある有力な農業国がフランスとオランダであった。その意味では共同体優先の恩恵に最も浴するのがこの両国で、この両国がCAP形成の旗振り役となった¹¹⁾には合理的な根拠があった。そのなかでフランスは1950年代中葉から穀物過剰問題に直面しており、安定的な輸出市場を求めていた¹²⁾。共同体優先に熱心だったのがフランスであったのはこのためである。オランダはそれに比較するとフランスより競争的で必ずしも排他的というわけではなかったが、それでも農産物共同市場に寄せる意欲には並々ならぬものがあった。フランスの農産物輸出はオランダの農産物輸出よりも劣っており¹³⁾、フランスのCAP形成への希求には切迫したものがあつた。

共同体優先といってもそこには温度差があつた。フランスとともにCAP形成の推進力になつたといわれるオランダはCAPが共同体優先を貫徹させる結果としてあまりに保護主義となれば、大陸西ヨーロッパで最も効率的な輸出国としての世界貿易における自国のポジションに破壊的な作用をもたらすことを恐れていた¹⁴⁾。しかし、そうはいってもフランスとともに西ドイツ市場の確保はオランダにとっても大きな魅力であつた。この関係は19世紀末以来顕著になり、戦間期にも続いていたものであつた。イタリアにとっても西ドイツ市場は最有力であつた。この

11) Gravenitz (2009), p. 42.

12) Thiemeyer (2009), p. 51.

13) Warlouzet (2009), p. 103.

14) Patel (2009), pp. 144-145.

貿易関係も第二次大戦前からのもので第二次大戦直後からイタリアにとって野菜や果実など地中海農産物輸出に関わる無視しえない問題であった。このように、濃淡の差はあれ、共同体優先の原則にもとづく貿易転換効果の発揮に賭けようとするスタンスには総じて共通な内容があった。CAPは「フランスの農業とドイツの工業との結婚」の所産といわれることがあるが、必ずしもそうとばかりはいえなかったのである。むしろ、フランス穀作農業とオランダ畜産農業との結婚といえなくもない。それだけCAP形成後の輸出伸長は目覚しかったのである。また、当の西ドイツでさえ共同体優先から導かれる高度な農業保護を譲らないとする姿勢が当初から窺われた。そこには手厚い域内農業保護の下で大規模専業農民を育成しようとする野心がなかったとはいえない。西ドイツにとってリスクに満ちたものではあっても、CAPへの適応を甘受せざるをえないところであった。この点については価格安定帯制度の共通価格決着を扱う箇所で詳しく述べよう。

共同体優先に関して派生的な問題にも触れておく。共同体優先の強固な対外保護主義からCAPが食糧自給体制を目指していたといわれることがある。この点についてCAPの代表的な研究者であるフェネル(Rosemary Fennell)は、EECが高い自給度を目的としたことで非難されるが、これは真実ではないと指摘する¹⁵⁾。後でも述べるように、高い自給率はCAPの価格構造の帰結なのである。食糧自給体制を目指した結果ではない。筆者はフェネルの意見に同意する。食糧確保(food security)は第二次大戦後西ヨーロッパ各国が背負った差し迫った課題であったが、1950年代の中葉には後景に退いて農業所得の向上が第一義的な問題となっていた。食糧安全保障論がナチス・ドイツの軍拡路線と分かち難く展開された西ヨーロッパでは食糧確保の課題は出てきても、食糧自給体

15) Fennell (1997), p. 31.

制が罷り通ることはありえない。その意味でも共同体優先と食糧自給体制を結びつける議論はミスリーディングであろう。温帯性農産物に関して自給率100%を超えるような後の事態からこのような意見が受け入れられやすいことは確かだが、正確に事態を把握する必要がある。

1.3 GATT論議と灰色決着

a) CAPシステムとGATT側の批判

CAPの有する堅固な国境調整措置は当然のことながら農産物貿易におよぼす影響の甚大さからGATTでの論議の的になった。EECは当時西側世界最大の農産物輸入国だったからである。共同体優先を貫徹させる防御性と攻撃性に満ちた対外保護主義が問題とならないはずはない。GATT規制を尻目に巧妙に仕組まれた国境調整措置はGATTの行方を左右する深刻な問題であった。アメリカの理不尽な輸入数量制限措置の公認にみずからを似せていわば確信犯的にGATT違反と際どく交錯する保護システムを構築しただけでEECは強硬な姿勢を崩すつもりはなかった。農業大国EECの前にGATTが屈服するのか否か、GATTにとってもこの決着の帰趨は重大であった。かつて農業大国アメリカの威光に逆らえずウエーバー条項を認めてしまった轍を再び踏むのかどうか、これはまさにGATTの存在意義をかけた試練にほかならなかった。

GATT貿易拡大第二委員会は1965年にCAPに備わる国境調整措置に関して、①対外競争を完全に遮断していること、②輸出払戻金は輸出補助金であること、③保護効果はEEC加盟各国の施策の総和を超えていること、④その結果、域内生産保護としては考えられる最も強固なシステムであること、の4点を挙げCAPシステムを批判した¹⁶⁾。全体として可変輸入課徴金にねらいを定めたCAP批判であった。②の輸出払戻金

16) 古内 (1993), 60-65頁。

が輸出補助金であることは明らかであるが、EECのスタンスは先述したとおり、国際市場価格の変動に機動的に対処する補正システムであるにすぎないとし、よしんば輸出補助金としての性格を有していたにしても輸出補助金自体はGATT規制において容認されているはずであるから、問題なしとするものであった。可変輸入課徴金をめぐって事態は錯綜していた。可変はGATTの理念では明示的規定はなかったし、そこからみれば明確にGATT違反との判定を下すことはできなかったからである。EECはそれだけGATTルールの盲点を衝いていたことになる。限りなくクロに近い措置ではあるが、さりとてそう判定する根拠もない。前にも述べたように、可変輸入課徴金は国際市場価格の推移によっては自然と消滅する性質をもっているからそこに基準をずらせば保護の意味合いは薄くなる。しかし、現実の国際市場価格の推移から判断すると、明白に輸入禁止率的な「高関税」として機能している。こうして、GATTとEECは平行線を辿ることになったのである。

ところで、GATT貿易拡大第二委員会がCAP批判を展開している時期はちょうどケネディ・ラウンド交渉の最中であった。ケネディ・ラウンド交渉は初めて農業保護が取り上げられた場であり、CAPの可変輸入課徴金が主たる争点となった。アメリカやその他の伝統的な農産物輸出国は何とか輸入禁止率的な運用を避けてもらうための言質をEECから取り付けようとした。しかし後でも関連言及するように、ケネディ・ラウンド農業交渉が対外的な圧力を形成することでCAPの価格保護の水準は高められることになり、その結果として可変輸入課徴金が遮断効果を発揮するシステムが制度的に確定することになる。興味深いことに、可変輸入課徴金自体に対してアメリカはことさらに異議を唱えなかった¹⁷⁾。この時にはCAP解体といった政策的な意図はなかったからである。

17) Coppolare (2009), p. 204.

輸入大国EECが穏便な可変輸入課徴金の運用をしてくれるようにとの意向が強かったせいにはほかならない。輸入大国の神経を逆撫ですることを避けようとする気配が濃厚であった。CAPへの批判を公然とおこなうことはEECに対するあからさまな挑戦になることをアメリカは恐れたのである。CAPがEECの推し進める経済統合の要であることを認識していたのであろう。そこにはむしろ、ウエーバー条項をGATT初期に申請、認可させた後ろめたさも介在していたに違いない。総じてまだこの時期にはアメリカのCAPに対する姿勢は妥協的であったといえる。

b) 「大国」としてのEECの横車とGATTの妥協

アメリカのCAPに対する姿勢が及び腰であったことはGATTのCAP評価につながってくる。すでにみたように、EECが可変輸入課徴金・輸出払戻金を両輪とする鉄壁の国境調整措置を構築する事態はGATTには脅威であった。GATTそのものの存立に関わる事柄だったからにほかならない。しかし、両者をあくまで補正システムであると主張するEECの横車は強烈であった。EECはアメリカの例に見習ってGATTに譲歩する意図を毛頭持っていなかったからである。そのような状況のなかでEECを追い詰めれば、EECはGATTを離脱してでも自らの意向を貫いたであろう。両者の議論がそれぞれに食い違い決着がつかぬ状況のなかでGATTにはCAPにクロの判定を下してEECが離反する動きこそ真の脅威であった。大国としてのEECがGATTから離脱すればGATTは空中分解せざるをえないのである。

そもそもGATTには現行規制を前提にしてCAPの違法性を立証することは困難であった。可変輸入課徴金に明示的な概念がなかったことはその点で致命的であったし、輸出払戻金についても輸出補助金が合法化されている以上、これを覆すことは不可能であった。CAPの国境調整措置に積極的に承認される有力な根拠があるとはいえないが、完全否定

することも極めて難しいという事態にGATTは追い込まれたのである。GATTにこうした事態を打開する道筋を与えるとすれば、GATT加盟国全体の農業政策を厳しい篩いにかけるというレベル・プレイング・フィールドでの交渉以外にはありえなかったが、そこまでの覚悟がGATTには欠けていた。結局、「アメリカの農業調整法とガットとの衝突において前者の方が強力であったことが証明されたとすれば、ローマ条約とガットとの衝突においても前者の力が後者の力を上回っていたことが証明された」¹⁸⁾方向で決着づけられることになるのである。大国としてのEECがGATTを寄り切ったわけである。制度自体は「限りなくクロに近いシロ」として罷り通ることになった¹⁹⁾。正確に言えば、「灰色決着」ということになるのか。

2 国家連合プラグマティズムと所得補償的価格政策の全面開花

2.1 間接統制下における所得補償的価格政策の開始

a) 1950年代以来の焦点問題としての所得維持

CAPは「高度に政治化された政策」(a highly politicized policy)であり、農業政策の分野における大かがりで刺激的なイノベーションである²⁰⁾が、大不況下にある1930年代以来の農業政策の延長線上にある1950年代における西ヨーロッパ農業政策の嫡出子であった。その際、食糧確保にある程度メドがついた1950年頃までに西ヨーロッパのほとんどの政府は自らの農業政策の主要な目標として農業所得の改善を掲げるようになった。この主要な目標の実現は1950年代中葉以降に西ヨーロッパ各国がマーシャル・プランによる経済復興の後押しを受けながら成長軌道に乗るにつれて工業の労働生産性が農業の労働生産性を凌駕する事態から

18) 是永 (1985), 57頁。

19) 佐伯 (1990), 99頁。

20) Fennell (1997), pp. iv, 1.

農業の非農業部門に対する比較劣位が顕著になる脈絡において差し迫ったものとなった。

こうした問題状況を如実に反映して1950年代の後半には農業政策の支配的な目的は農業所得の増加と農業従事者の生活水準の向上となり、農業政策を背後から衝き動かす推進力（driving force）となるに至った²¹⁾。高度に政治化された政策としてのCAPには6ヵ国の重畳化された課題として農業所得の向上が必須の目標となった。農業所得への懸念がすべてであり、ここにCAPという市場・価格政策——本稿でいう価格政策——がその困難を大幅に軽減・緩和させる手段として内生化する根拠が導き出されてきた。この当時農工間の所得ギャップの是正ないし解消は集票基盤の維持・確保という観点から体制的な問題であった。冷戦体制下の体制的な藩屏としての農民の存在意義は想像以上に大きかったのである。

実際、農工間の所得ギャップはおよそ50%の開きと指摘される²²⁾深刻な問題であった。ここに1930年代以降問われ続けていた相対的低所得（貧困）問題が戦後復興期を経て高成長過程に入るにおよんで戦後史的な文脈において新たな装いの下に浮上してくるといった経緯があった。CAPのシステムにこの所得補償的な要素が盛り込まれないはずはなかった。この問題がアルファにしてオメガだったからにほかならない。「呪文の一種」(a kind of mantra) と形容されて²³⁾何ら奇異な印象を与えないローマ条約第39条第1項において農業従事者の公正な生活水準の保証が2番目のねらいとして挙げられていたが、このねらいは実は第1に掲げられても不思議ではないほどの喫緊の内容を帯びていたのであった。

21) Fennell (1997), p. 7, Knudsen (2009), p. 62.

22) Hill (1984), p. 21.

23) Fennell (1997), p. 15.

呪文としては5つのねらいは必ずしも相並びえない寄せ集めであったにもかかわらず、農業所得の向上は事実上最も解決を要する問題となっていた。農業への国家の本格的な介入の主たる背景をなしたのが相対的な劣位にある農業部門の所得水準にあったことは明らかである。CAPではこの問題が前面に押し出されるほかなかった。ここに高度な所得補償的価格政策が開始されるのである。

b) 域内市場メカニズムと間接所得補償の全面展開

CAPの制度的骨髄をなすのは間接統制である。肝心なところでは堅固な国境調整措置により対外競争を遮断したうえで農産物共同市場を実現して域内での自由競争が働く結果として域内市場価格メカニズムが価格政策を介して機能するシステムである。共同市場である以上、仕切られているとはいえ、市場メカニズムが働くことは自明の理である。その場合、需給調整システムが作動するものでありながら、所得補償が基本線として貫いているのがCAP間接統制の中身である。すなわち、需給調整機能が所得形成機能に主役の座を譲りながら、政策価格による間接的所得補償が実現されるのが基本メカニズムとなるわけである。

それは具体的には農業従事者にとって最も望ましい水準を示すとされる指標価格を設定しながら、他方では市場買い支えの基準となる最低支持価格である介入価格を配置して所得補償に万全を期す価格安定帯制度として現れた。価格安定帯制度が総体として手厚い所得補償を支え切るというのがこの制度の核心的な内容である。その点で、域内市場メカニズムが十分に機能するとはいいいながらも、間接的所得補償が高度に実現される仕組みとなっているわけである。

価格安定帯制度は本来的には価格の暴騰・暴落を未然に防ぐという意味での価格変動防止機能に基本メカニズムの特徴を有するが、CAPの価格安定帯制度は域内市場価格形成に関与する上限の指標価格、下限の

介入価格から前者をテコにしてCAP実施前の3-4倍におよぶ保護を実現する境界価格を導き出し、後者をバネにして買入れ下支えによる最低価格支持を確保する結果として、域内農民に手厚い所得補償をおこなう所得形成機能を担っているのである。可変輸入課徴金・輸出払戻金の国境調整措置が外枠としてその機能を保証する制度となっていることはいうまでもなからう。その点からみれば、国際市場価格の変動から域内農業を完全に隔離するという意味での価格変動防止機能が働いているとみなしうる。

そのような判断をすれば、鉄壁の国境調整措置を配しながら、そのうえで展開される域内市場メカニズムによる間接統制を価格政策の制度的根幹とする保護システムの総体的特質が凝縮されていることになる。間接所得補償の効率的な運用を図るCAPシステムの真骨頂を見出すことが可能である。それは国境調整措置により高位に底上げされた所得補償的価格政策の展開にほかならない。その意味においてもCAPシステムは特異性を有しているといつてよいであろう。むしろ、独特の国境調整措置が域内市場メカニズムの働きを貫いている関係性が注目されよう。そこで価格安定帯制度が上述したような価格変動防止機能を対外面に外化させながら、対内的には見事に所得形成機能を果たすものとなっているのは以上に起因するのである。

2.2 国家連合プラグマティズムの展開と高度な妥協

a) 農業保護の6カ国的収斂

EECは関税同盟の経済統合を目指していたが、そこで展開されるのは国家連合 (confederation) プラグマティズムともいふべき妥協的決着の漸進的積み上げ方式である。最終的には閣僚理事会のマラソン交渉で合意づくりがなされるとはいえ、そこに至るまでは粘り強い根回しが重ねられていく。ひとつのプラグマティズムが新たに別な壁に直面し、

次いでまたその壁を乗り越えていくという辛抱のいる持続的な妥協が繰り返し模索される。国家連合プラグマティズムとはこのような一見すると迂遠な歩みの総体として結実してくる。それは各国の生産者主導の政策アプローチ (a producer driven approach to policy) が層をなして各国サイロ (national silos) を形成するなかで展開された²⁴⁾。

実際の推移はすでに述べたように、フランスとオランダの農業利害がCAP形成の推進力となりながら、このふたつの国を基軸とするわけであるが、輸出国の利害だけが一方的に通るわけではない。これらふたつの国は相対的に農業の生産性の高い効率的な国であるから、零細な農業経営が支配的で多様な農業構造を抱える輸入国との間では気が遠くなるような対話が必要とされてくる。事実、後から回顧されればCAPの発足はEEC創立国間における大がかりな交渉の帰結であったし、加盟6ヵ国すべてに受け入れられる農業政策の策定は至難の業であったと指摘されている²⁵⁾。

その場合に国家連合プラグマティズムの基準となったのは市場統合 (market unity) であり、その最大公約数的な収斂としての共通価格づけ (common pricing) であったことはいうまでもない。CAPの二元化はその点で不可避であった。すなわち、統一的な共通価格を設定して農産物域内共同市場を樹立しながら、それ以外の生産政策や構造政策などの非価格政策は各国の裁量に委ねるという二元化である。したがって、そうした二元化を前提にしながら国家連合プラグマティズムを共通価格の設定に絞り込ませていくことが上述の至難の業をクリアする唯一の方途となった。

そうした価格政策の共通スタンダード化には本稿で繰り返し言及して

24) Marsh (2010), pp. 21, 25.

25) Coppolaro (2009), p. 200.

きた国境調整措置があったとあってよい。西ドイツは当初可変輸入課徴金に反対していたが、1960年にはすでにそれに合意していたといわれている²⁶⁾。可変輸入課徴金の有する輸入禁止率的な「高関税」機能に賛意を表明したと推測される。西ドイツはCAP形成の孕む保護の可能性ににじり寄るかたちで妥協を図ってきたといえる。フランスとオランダの農業利害にとって交渉の最大の壁となったのがドイツ農民連盟であり、EEC委員会がリードするブリュッセルの行政サイドからみてもドイツ農民連盟ほどに畏怖され、綿密な吟味の対象となった「非国家的活動団体」(non-state actor)はないといわれるほどに強力なプレゼンスを誇る組織であった²⁷⁾。

国家連合プラグマティズムは神経戦を繰り広げるかたちで各国の農業利害、また各国の農業政策が真っ向からぶつかり、極めて高度な妥協を引き出す場であった。ドイツ農民連盟もその組織的強固さをもってフランスやオランダの農業利害から多くの自己評価に耐えうる成果を獲得したとあってよい。すでに述べたように、オランダは域内で最も効率的な酪農製品輸出国として行き過ぎる農業保護に懸念を表明していたからである。その結果として、ヨーロッパ的規模での農業保護への収斂がなされるに至ったと考えることができる。アメリカの農業保護に対する対抗を基本的なバネとしながら、「農業政策のヨーロッパ化」(Europeanization of agricultural policy)²⁸⁾が高度な駆け引きによるプラグマティズムの最適の成果として採り出されたのである。

b) 一国的農業政策のヨーロッパ的救済

CAP形成の過程では極めて高度な政治的判断がなされた。そもそも

26) Patel (2009), p. 145.

27) Patel (2009), p. 150.

28) Thiemeyer (2009), p. 55.

一国の農業政策においても様々な農業利害との折衝が展開され、高度な政策的判断が下されるが、国家連合であるEECの場合には農業政策にまつわる変数が6ヵ国規模で増えるから、一国的な農業政策とはおよそ次元の異なる高度な政治的妥協が導き出されざるをえない。これは1950年代後半からヨーロッパ小農問題が浮上し、FAOやOECEでこの問題が頻繁に取り上げられていたからである²⁹⁾。国家連合プラグマティズムの組み合わせの総体としてヨーロッパ農業の各国別解決ではなく、ヨーロッパ的救済が目指されたことになる。

それは共通した国境調整措置に端的に見出されるように、第三国に対する保護の単一的なシステムの構築に結果したし、そのことを前提とした統一的な価格政策システムの形成につながった。可変輸入課徴金・輸出払戻金のふたつに集約される国境調整措置は農業のヨーロッパ的救済を具現化させている。2.3で論じる穀物価格の上限 (the upper end) に収斂してくる事実もまた、重畳的な妥協の産物であるとはいえ、本来的に孤立した一国的な農業政策のヨーロッパ的規模への結集にほかならず、農業保護のヨーロッパ化と形容されるものであった。

1962年7月から可変輸入課徴金の運用が開始され、農業は一国的な管理と規制の対象ではなくなった。1月には農業財政支出を扱うヨーロッパ農業指導保証基金 (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF) の設立が決定されていた。こうして、農業という比較劣位にある産業を農業政策によって支えていくのであるが、「赤信号みんなで渡れば怖くない」のたとえどおり、農業例外主義をヨーロッパ的規模で実現することは政策的方向性として望ましかったのである。ミルワードは農業のヨーロッパ的救済がなされなければ、農業組織が弱体なままで所得ギャップの是正の成果を引き出すことはできなかったし、農

29) Kluge (1989), S. 291.

業購販組織がEEC全体の公認機関としての体裁を取ることができなかったと指摘している³⁰⁾。そのとおりと判断するしかない。農業利害の社会的、経済的プレゼンスはこの経路を介して初めてこの上なく強固になったのである。

上述した穀物共通価格の上限への決着が農業所得の低下を阻止した点で西ドイツの成功を確実にしたとの認識がある³¹⁾が、西ドイツの成功は同様に零細経営構造にあったイタリアにも共有されるものといえよう。当の西ドイツはこの共通価格の決着に関して「敗北者」と感得していたとの指摘もある³²⁾が、ドイツ農民連盟の圧力行使で明白に実利を獲得していたとみなしうる。そうした点からみても、各国農業政策の最大公約数的収斂としてのヨーロッパ救済は各国の農業利害にとって濃淡の差はあれ多大な利益を与えるものであったといわなければならないのである。

2.3 手厚い域内価格支持と農工労働生産性の逆転

a) 高価格政策と高位の市場価格誘導

国境調整措置の内容が固まった後に問題となったのは、共通穀物価格の水準をどう定めるかという点であった。CAPシステムの中心に位置するのが穀物だったからである。その場合に焦点となったのは普通小麦介入価格の水準であった。小麦価格の水準が決まってくればその他の穀物の価格水準もおのずと導かれる。普通小麦の支持価格が最高位にあったのは西ドイツであった³³⁾。先にも述べたように、西ドイツの穀作農民の政治的影響力はドイツ農民連盟の組織力を背景として大きかった。また、西ドイツの穀作農民はEECレベルでの諮問組織や様々な職業グ

30) Milward (1992), pp. 316-317.

31) Harris, Swinbank and Wilkinson (1983), p. 41.

32) Hendriks (1991), p. 55, Grant (1997), p. 70.

33) Grant (1997), p. 68.

グループにおいて西ドイツを代表する農業ロビーを形成していた³⁴⁾。穀作農民の集票基盤をあてにするCDU/CSUとFDPの中道右派連立政権は普通小麦価格の支持水準を引き下げることによって逡巡していた。実際、ヨーロッパ小麦政策は西ドイツだけでなく、イギリスやフランスでの農業利害における支配的地位からも1958年から一貫して論議の最前線の位置を占めていた³⁵⁾。

これに対しフランスは1964年までに穀物価格の調整がなされないならばEECからの脱退も辞さないとの脅しをかけてきていた。CAPの父といわれるEEC委員会農業担当委員マンズホルト (Sicco Mansholt) は西ドイツ政府の穀物価格合意を促すためにすべての政治的スキルを駆使するつもりであったし、実際そうしてきた³⁶⁾。この当時ケネディ・ラウンド交渉がおこなわれていたので、西ドイツ政府にはこの対外的圧力も活用された。1964年11月に首相エアハルト (Ludwig Erhard) は農業ロビーの最大組織であるドイツ農民連盟会長のレーヴィンケル (Edmund Rehwinkel) と会談し、西ドイツの立場としてトンあたり475DMから440DMへと引き下げることによって意見の一致をみた³⁷⁾。レーヴィンケルは社会政策的措置の改善、投資援助、所得減少への補償を見返りとして要求した。これを契機にヨーロッパ統合の利害において小麦価格支持水準の引き下げの準備に入った。

翌12月に閣僚理事会の審議を経て普通小麦介入価格水準425DMとすることで最終的な合意に達した。これはEEC委員会が求めていた水準であったが、フランスやEEC委員会が想定していたより高い水準であった。この際、西ドイツの経済相シュミュッカー (Kurt Schmücker)

34) Grant (1997), pp. 68-69.

35) Phillips (1990), p. 1, 11.

36) Merriëboer (2009), pp. 188-189.

37) Hendriks (1991), p. 52.

と農相シュヴァルツ（Werner Schwarz）との間に意見の相違がみられ、425DM決着に積極的である前者の意向に即して穀物市場の統合に合意することになった³⁸⁾。西ドイツ政府はこの段階においてCAPの発足を共同市場の持続的前進にとって必要不可欠な条件とみなすようになっていた。普通小麦の介入価格を理由にヨーロッパ統合が失敗するとは誰も考えなかった³⁹⁾。だからといってそれにより西ドイツ政府が敗北者の譲歩をおこなったというわけでもなかった。西ドイツの戦略はドイツ農業保護主義の遺産を脈々と受け継いでおり、結果として穀物価格支持水準は6カ国の価格水準の平均以上で世界市場価格を優に越える高水準に帰着した。先に大枠として決まっていた国境調整措置が最大限に機能し、域内市場価格を押し上げるのに十分な決着にはかならなかった。統一価格の運用が1967年7月に延期されることと牛乳価格の引き上げがその見返りであった。

西ドイツは十二分に妥協の実利を獲得していたのである。確かにドイツの穀物価格支持水準が最上限（the top end）であり、その実現が最も望ましいことはいうまでもなかったが、下限（the bottom）であるフランスとオランダの間ではなく、上限の水準におけるパッチワーク・プラグマティズムの効果的合意となった事実は閑却されえない。西ドイツにとっては所得減少を阻止する点で成功であった。その意味ではフェネルの主張するように、強力な西ドイツの圧力の下で価格帯の目一杯の上限水準が選択されたと考えることができる⁴⁰⁾。事実、レーヴィンケルはドイツ農民連盟の会長だけでなく、ヨーロッパ的規模の農業専門組織委員会（Comité des Organisation Professionelles Agricoles, COPA）の会長でもあったから、ヨーロッパ的規模での最大公約数的な合意づくりが

38) Hendriks (1991), p. 53.

39) Patel (2009), p. 149.

40) Fennell (1997), p. 30.

なされたといつて差し支えない。

価格支持水準の決着におよそ2年の歳月を要したが、CAP形成の歴史からみて決して緩慢な進行というわけではなかった。6カ国の妥協にはこのくらいの調整期間が必要とされたし、高位決着に向けた方向性は当初からはっきりしていたのである。西ドイツ政府にとってこの決着は完全な敗北と評価する向きがある⁴¹⁾が、それは的を射たものとはいえない。CAPシステムの中心メカニズムの策定にはどの国も異存がなかったというべきであろう。高価格政策 (a high price policy) の軌道が確定したからである。

b) 農業の比較劣位の歯止めと農業の高労働生産性の実現

この上限価格支持水準への決着により切り開かれた最大の成果は国境調整措置の運用と組み合わせり実現される強烈な域内価格形成が農工間の比較劣位に歯止めをかける推進契機となった点である。1970年代までを見通せばこのことは明白である。手厚い域内価格支持への収斂はローマ条約第39条第1項に示される第1のねらいと第2のねらいである農業での生産性の向上と生活水準の上昇を保証する支えとなり、相互に政策効果を内生化することで農業の比較劣位を押しとどめることにつながる。とくに労働生産性の上昇が際立つのがCAP形成後の状況である。それは高位の市場価格誘導の賜物にはかならない。技術進歩の要因が無視しえなくても、この政策価格要因の効果は絶大であったというしかない。農工間の労働生産性伸び率の逆転という現象が生じる⁴²⁾源はここに出来上がったといいうるのである。

この農工間の労働生産性伸び率の逆転現象がEECの下で導かれた事

41) Patel (2009), p. 147.

42) 佐伯 (1989), 80-81頁。

実は重要である。CAPの形成が農業所得ギャップの縮小を介して農業の比較劣位に歯止めをかける政策効果が顕著になったからである。高価格政策という多分に人為的なものであれ、技術進歩と相俟って生産性上昇が誘発されたことは農業の比較劣位が持続的に進行していた日本とは対照的であった。アメリカと並ぶ特筆すべき事例といわねばならない。これはまさしく一国的な農業政策のヨーロッパ的救済の一大帰結といってよい。この事実を度外視してCAP形成を論ずることはできない。共通農業政策という農業政策の革新が見事に結実したと考えてよからう。確かに1970年代には石油危機後の産業構造調整の立ち遅れにより工業が著しく停滞し、EC経済の地盤沈下が進行する異例の事態があるからこの面で製造業の労働生産性が鈍化することになった事情はあるにしても、2-3%も農業の方が労働生産性を高めているのは注目されるケースである。

またCAP形成において構造政策（農業構造の近代化、大規模化）が労働生産性の上昇に帰結したとは考えられない。マンスホルトは確かに近代化を促進する考えに立っていたが、それが直ちに功を奏したとはいえない。それよりはむしろ高価格政策が供給側の生産者農民の営農意欲を高め、農民層分解の急激な進行を抑えたために労働生産性上昇の全体的な底上げが農業内部から盛り上がってきたと理解するのが自然である。その意味では先に述べた第1のねらいと第2のねらいを媒介するのが域内高価格支持であったと推論して誤りない。したがって、高価格水準によるみせかけの上昇ということにも無理がある。もとより農業の比較劣位の進行には歴史的に抗いえないものがあるとはいえ、CAPがなければ大規模な農民層分解が生じた事態は避けられなかったことも事実の一端を示すのである。

そうした事態から判断すると、CAP福祉主義（CAP welfarism）⁴³⁾というべき社会政策的な側面の充実が6ヶ国的な妥協の結果として生み出

されたことが重要視されるべきであろう。農業例外主義への高度な配慮が労働生産性伸び率格差の逆転を引き出したとってよい。国際的にみて比較劣位でありながら、対内的にはその状況を否定するような価格支持の実態が予想外の現象をもたらすものとなるのである。農業福祉「国家」への途が生産者農民の支持調達の下に旺盛な生産刺激に結果し、工業の停滞を尻目に相対的に高めの労働生産性につながっていった。このことは特筆されるに値する出来事なのである。農業例外主義と福祉主義による高価格支持が逆転現象を可能にしたことはいうまでもない。

3 穀物価格政策にみる基本的特質と制度的難点

3.1 価格安定帯制度と域内市場価格の誘導

a) 価格政策の基本モデル

CAPにおいて穀物価格政策は基本モデル (basic model) といわれ⁴⁴⁾, 価格政策体系の中心的な位置を占める。穀物価格政策が基本モデルと位置づけられ、保護の位階性の頂点に据えられている⁴⁵⁾のは、穀物が温帯性農産物のなかで基軸をなし、需要の裾野の拡がりや他の農産物と比べてスケールが違うからである。穀物はパン用として主食の基礎的な部分をなすだけでなく、濃厚飼料の一種として畜産農業の主たる原料としても消費される。後者の点についていえば、畜産・酪農品は穀物加工品として穀物が姿を変えて現れているとみなせるわけで、穀物と表裏一体の関係にあるとってよい。食糧としても飼料としても消費されるという意味では用途は広範囲におよんでおり、その点から穀物は農業全体に関わるトータル性を帯びていることになる。

すなわち、穀物を扱うことは誇張を恐れずにいえば農業全体を取り上

43) Knudsen (2009), p. 72.

44) Usher (1988), p. 53.

45) 柘植 (1985), 187頁。

げることと同義であり、その意味において農産物に占める穀物の重要性は決定的である。言い換えれば、穀物は耕種農業を代表する作物というだけにとどまらず、畜産農業全般にわたって生産を左右する農作物ということになる。耕種農業と畜産農業の交差は重要である。それだけに域内優先を前提にして穀物を価格政策に組み込むことになれば、保護の横網格としての待遇をもってするしかない。もとよりパン用穀物の消費が主なのか畜産飼料の消費が主なのかといった重心の置き様で穀物価格政策の性質は変わってくるとはいえ、需要の裾野の広がりとその結果としての農業におよぼす全体的な影響力からいって穀物が特別待遇を与えられるのは自然の流れであろう。穀物は「農産物のなかの農産物」という風格を有しているといわざるをえない。穀物はひとつの農産物ということだけで事が済まない領域を形成しているのである。西ドイツの穀作農民の政治的影響力が農業ロビーのなかで際立っていた根拠もここにある。

とくにCAP形成という歴史的文脈の下では域内消費を極力増進させるという点から対外保護主義が強烈に貫かれねばならず、可変輸入課徴金の遮断機能がフルに発揮されなければならない。またそこには増産への期待が需要拡大と相俟って念頭に置かれていたとあってよい。穀物供給確保の要請が強かったという点は見逃せまい。価格政策による生産性上昇に誘引する効果への期待がアメリカ産穀物からの自立との関連から大きかったと推測される。この点では後に展開する問題点はあるものの、域内優先の貫徹による域内穀物需要の見通しとマッチする供給サイドへの重視が穀物価格政策を基本モデルにすると同時に手厚い農業保護の典型をなすものとして遇する結果になったと推測される。速水が穀物価格政策を主に分析対象としてCAPに対してイギリス重商主義期に成立し、19世紀前半の自由貿易論争の最大の争点となった穀物法になぞらえて「穀物条例の復活」との形容をおこなう⁴⁶⁾のは、以上の文脈において理

解されよう。

b) 指標価格—境界価格—介入価格の5-10%価格帯の連関

穀物価格政策の基本システムは指標価格—境界価格—介入価格の価格安定帯制度である。そこで示されているのがECで穀物最不足地域（西ドイツのデュイスブルク）の市場価格であり、穀作農家にとって望ましい、達成されるべき最高価格たるべき指標価格であり、最余剰地域（フランスのオルレアン・オルムス）の市場価格とみなされている最低保証価格の介入価格である。穀物価格政策の発足時のシステムでは指標価格から介入価格までの価格帯は5-10%となっていた。これが基本メカニズムであった。

指標価格はこのうち生産者農民にとって到達すべき目標価格となっていたから多分に規範価格ともいうべき性質を帯びていたが、5-10%の狭い変動幅から判断すれば市場価格形成に積極的に関与する政策価格に位置している。市場価格形成にペースメーカー的役割を担うのはあくまで最低保証価格である介入価格ではあるものの、指標価格も市場最高価格として無視しえない機能を果たしている。この場合、価格安定帯制度は域内市場価格メカニズムの重要な一角を実質的に担うものと想定されていたといえることができる。

指標価格にはその意味において規範価格として市場価格形成に関与しない架空価格的性格が濃厚だったわけであるが、発足時の指標価格ではこの性格が後景に退かされていた。市場最高価格と市場最低価格の価格変動防止機能をも併せ持つなかで価格安定帯制度は域内市場メカニズムを形成する実質的な意味合いが持たされていた。5-10%の価格安定帯の変動幅が示すのはおよそ以上のような内容である。発足時の基本的特

46) 速水 (1986), 180頁 [速水・神門 (2002), 187頁]。

徴としてこの点が閑却されてはならない。後に際立つことになる指標価格の規範性はまだこの当時EEC委員会によって強く意識されてはいなかったのである。

指標価格のもうひとつの役割は境界価格を導き出して国境保護をかたちづくる点にあった。5-10%の狭い変動幅内に境界価格を収めていることからすれば、国境保護措置は後の1970年代後半におけるほどまだ堅固な内容ではなかった。むしろ、これはあくまで相対的なものである。可変輸入課徴金が働くという意味では域内穀物農業をガードするという点では磐石ではあるが、その中身は発足時には強く貫かれる意識とはずれる内容があった。5-10%の変動幅内にあったということが価格安定帯制度の市場メカニズムへの関与を裏づけていたが、その変動幅内を前提とするかぎり価格安定帯制度の形式性を免れていたということが出来る。

したがって、この変動幅の縛りがなくなるような事態がくれば価格安定帯制度が全体として架空化ないしは形骸化し、介入価格がもっぱら市場価格規制的に作用するような内在的要因が本来的に孕まれていたことになる。それが後年より明確なアメリカへの対抗を機に姿を現してくるのであるが、ここではそうした点をあらかじめ踏まえておいて発足時の実質的な価格安定帯制度の存在を確認しておくことにしよう。CAPの基本モデルとしての穀物価格政策には間接統制から判断すれば内容的に充実していた側面があったのである。むしろ、そのことは穀物価格政策として十分であったことを意味しないのは次節以降に述べるとおりである。

3.2 食糧向けを主眼とする高価格支持

a) 食糧向けに重心を置く価格支持システム

CAP発足時の穀物価格政策は食糧向け、飼料向けのどちらに重心を

置くかについて必ずしも明示的ではなかったが、そうした曖昧な性格からみて食糧向けに傾斜したシステムであったといえるのではないのかと思われる。ひとしなみに飼料向けというふうにつきりしていないからその反面として食糧向けと暗々裡に想定されていたと考えられる。穀物価格支持水準の決着の際に最大の焦点となったのが普通小麦であり、これはいうまでもなくパン用穀物であった。普通小麦の価格支持水準に照準を絞ってこの決着にCAP形成の浮沈がかかっていた事実は食糧向けに価格編成がなされる手筈であったことを物語っている。大麦やトウモロコシは飼料向けであるから飼料向けの価格帯に編成されることは間違いないにしても、どのような編成が企図されていたかという点は大分不鮮明であったというしかない。

いずれにしろ、普通小麦の共通価格設定に最大限の努力が傾注されたのは、食糧向けという目線から穀物価格政策が成り立つと前提されていたことになり、この面からの高価格支持が目指されていたことには疑う余地はないであろう。上述したように大麦やトウモロコシの存在があるから穀物価格政策のどっちつかずの性格が発足時の特徴といってもよいが、それが逆説的に飼料向けの価格支持という基本線を間接的に否定しているのである。裏返して読み込めば、食糧向けを前提として考えなければ成り立ちえないのが穀物価格政策の実相であった。だからこそ、3.3で論じるように飼料価格政策への改変ないし組み替えに着手されるのである。

その意味では発足時の穀物価格政策はいまだ抽象的な理念の域にとどまっていて、まずはそれで事足りるといった位置づけがあったと推測される節がある。極めてあやふやだが、穀物が食糧向けを第一とする上からの目線が既定の事実として受け入れられており、それに即して個別穀物の価格安定帯制度がおのずと確定するといった価格政策像が所与のものになっていたと判断される。それは穀物消費の実態に半ば目をつぶっ

た所産にほかならなかった。3.3でも取り上げるように、そうした具体的な内容に踏みこまぬ方が無難だという見方がアメリカとの関係で作用していたのではないのか、そうみなしてあながち誤りではなからう。したがって、発足時の穀物価格政策は重大な問題の解決を先送りする内容を有していたといつてよい。

CAPという共通政策が初めての試みであるとすれば、その中心的位置を占める穀物価格政策とて例外ではありえない。穀物価格政策も試行錯誤を迫られる対象であったと考えられる。そこで当座最大公約的な解釈として食糧向けの高価格支持が不十分さを伴いながら導き出されたと思われる。そこでその不十分さが次項で言及する普通小麦の飼料化変質への例外措置として表面化することになる。これこそ穀物価格政策の基本線が食糧向けを前提にしていたことを端的に示すものにほかならない。CAPを完成像として想定することが無理であるとするならば、そうなったとしても成り行き上不自然ではなかったのである。

b) 食糧穀物の化学処理による飼料穀物化の限界

食糧向け高価格支持の矛盾を鋭く浮かび上がらせたのが1960年代末から1970年代初めの普通小麦の過剰問題であった。過剰処理を図るために飼料用に変質させてそれを安値販売する小麦「変質プレミアム措置」(denaturing premium: Denaturierungsprämie) が実施されるに至った⁴⁷⁾。この措置は1969年に開始された。この措置を通じて域内でのダンピング的消費拡大が特殊個別のおこなわれたのであった。この当時の消費促進措置は普通小麦がすべて食糧用とすることを基本的前提にしていたから出されたものであり、その意味でそれは価格政策の埒外から流通補助金を与えて普通小麦の市場価格を従来と同じく高位に維持しようとする

47) 古内 (2006), 34-35頁。

政策措置にはかならなかった。

したがって、この措置はもはやパン用小麦としては商品となりえない劣質部分を人為的に商品化する政策措置であると同時に普通小麦に冠せられている食糧用という擬制を維持するために不可欠な政策措置であった。そのかぎりにおいてこれは当時実施されていた価格支持の制度的枠組みを逸脱する特殊例外的かつ一時的な措置と位置づけられるほかないものであった。

まさしく食糧向け高価格支持の抽象性といった先送りされた問題が鋭く顕在化してきたわけである。この措置は結局プレミアム資金が底をついたことを直接的な引き金にしているとはいえ、無駄な食糧費消であるとの間接的な消費者側からの圧力を受けた事実は価格支持の矛盾を浮き彫りにした。そこで1974年2月に政策措置としての停止をみることになる。それはこの措置が結局のところ政治的にも農業財政的にも無理のある小手先のつじつま合わせでしかなかったことを曝け出したのであった。食糧向け高価格支持を守ろうとする個別泥縄の措置の限界は明瞭である。無駄な食糧費消というクレームが消費者側から発せられたのは偶然ではない。高価格支持の下で飼料用消費を促進するという措置がそもそも無理筋だったのである。それがおよそ5年間にわたって持続された点は例外的措置の場当たりの限界を克服することを穀物価格政策に強いることになる。

こうして、例外的措置が公然と罷り通った事実は食糧向け高価格支持に重心を置いた価格政策のあり様を問うものとなった。抽象的域を越えて具体的に肉薄することが不可欠となった。試行錯誤にあるCAPが一旦運用を開始されることになれば、総論に安住することは許されず、各論に踏み込むことが要請される。そうした各論を総合的に判断する政策的枠組みがそのうえで問われることになるが、その前に暫定的な事態の糊塗策として変質プレミアム措置が選択されたのである。これが不自然

な価格支持であったことは火をみるよりも明らかである。

これを発足時の右往左往と理解してはならない。抜本的な是正を図る改変への一里塚となる内在的壁というべきものであった。このように、食糧向けという目線は穀物価格支持にとって大いなる幻想であった。運用が実際に開始されると、その幻想が崩れたのである。変質プレミアム措置はその意味において穀物価格政策が当初から矛盾を孕んでいたことを告げ知らせたのである。

3.3 畜産農業との不徹底な連関とアメリカ産トウモロコシへの依存

a) アメリカ産トウモロコシの輸入と穀物価格政策の間

CAP発足時の飼料穀物消費は全体として7,000-7,500万トンぐらいの水準にあった。しかし、この水準はみせかけのものであった。というのも、この数値のうち1,400-1,500万トンがアメリカ産トウモロコシで占められていたからである。全体の20%におよぶ。CAPがアメリカとの対抗を基本線とする保護システムであるにもかかわらず、発足時の穀物価格政策はアメリカ産トウモロコシの大量輸入を許容するものとなっていたのである。制度の基本理念からすれば域内優先が前面に押し出されながら、制度の実態としてはアメリカへの依存度が維持されていたのである。これは穀物価格政策におけるトウモロコシ価格の相対的過小評価 (die relative preisliche Unterbewertung) がなされていたからである⁴⁸⁾。

発足時の穀物価格政策ではトウモロコシの安価な誘導が基本になっていたのである。トウモロコシの政策価格水準は大麦のそれよりかなり低いところに定められており、輸入課徴金の額も相対的に薄かった。トウモロコシの場合、政策的な価格評価と市場評価が普通小麦とは逆の意味で食い違っていたわけである。1970年代前半まではトウモロコシの市場

48) Möckelmann (1984), S. 51.

価格は政策的な価格評価に引きずられるかたちで飼料品質とは乖離して安値誘導されることになっていた。飼料穀物内部における人為的な格下げによりトウモロコシの価格競争力は大麦に対して著しく強かった。指標価格も相対的に低いことから境界価格の敷居も低く、国境保護措置はこの当時アメリカ産トウモロコシについては弱かったといつてよい。

畜産農業にとって穀物が「基軸的な（生産）要素」（a key ingredient）をなす⁴⁹⁾内的連関性が先に言及した食糧向けの高価格支持とは対照的に軽視されるものとなっていた。この点からすれば、発足時の穀物価格政策はアメリカの輸出利害に妥協的な内容をもっていたことになる。トウモロコシの相対的な安値誘導が貫かれているとすれば、必然的にトウモロコシの自給率向上が抑制されることにもなり、アメリカ産トウモロコシへの依存も半ば恒久化せざるをえない。発足時の穀物価格政策においては普通小麦や大麦の過剰問題の深刻度が小さかったために、競合関係への意識は薄く、アメリカ産トウモロコシの輸入はなお圧迫とは受け止められていなかった。

しかし、これは先に取り上げた普通小麦の変質プレミアム措置による価格支持と並んで不自然な価格支持であった。発足時の穀物価格政策が食糧向け、飼料向けのどちらに重心を置くか不鮮明であったつけを支払っていたのである。域内優先というCAPの大原則からみれば、これは重大な齟齬にほかならなかった。ケネディ・ラウンドにおけるアメリカの対外的圧力を斟酌したせいであろうか、穀物価格政策はアメリカ産トウモロコシの輸入浸透を容認する及び腰の体質を有していたのである。

この点で畜産農業との有機的な連関づけが否定されていたとみなしうる。穀物価格政策が保護の位階性の頂点に立つと位置づけられながら、そこには大きな尻抜け要因が孕まれていたことになる。これが発足時の

49) Duchêne, Szczepanik, Legg (1985), p. 42.

穀物価格政策の最大の制度的難点をなしてきたといってい過ぎではない。国境保護措置による域内農業の完全なガードシステムとはいいながら、具体的な内容において徹底しえない弱点が内生化されていたからである。飼料品質としてのトウモロコシの格付けが検討されるべき問題となるのはこうした意味において当然であった。1970年代後半におけるサイロシステム（飼料向けを基本とする価格階層制度）の改変にこうして着手されることになる。アメリカ産トウモロコシの締め出しがなされ、名実ともにアメリカへの対抗が実質化されるのである。

b) 価格支持システムの折衷的性格

以上のように、発足時の穀物価格政策を検討の俎上に載せると、そこには意外な制度的難点が存在していた。この最大の理由はこれまで繰り返し指摘してきたように、穀物価格政策の性格が曖昧だったためである。域内産穀物消費の実態からすれば畜産農業内部からの需要が決定的な要因となりながらも、制度自体がそうした実態を半ば否定して食糧向けの高価格支持に傾斜していた。穀物が食糧消費をメインとしながら、そのことが中心になるという発想に価格政策が引きずられていたとしか考えられない。これは食料向けと飼料向けの二元化をどのように調整するかといった問題を事実上棚上げした結果にほかならない。

食糧向けといういわば上からの目線にもとづく政策価格評価が先行していたことになる。飼料向けという下からの目線による畜産農業との内的連関性は政策価格評価に十分反映されることなく、なお等閑に付されていたのである。このような狭間のなかでアメリカ産トウモロコシの大量輸入が制度化されていたのである。飼料価格政策としての不徹底がそのような隙間の余地を与えることになっていた。これはCAP、その中心的位置を占める穀物価格政策の高度な政治性からいっておよそ考えられない制度的不備であった。この制度的不備が十分自覚されることなく、

価格政策内部に内生化されていたのである。

発足時の穀物価格政策に完成像を見出そうとする場合、それから程遠い実像を目のあたりにして驚くことになる。これは実態に踏み込まない制度論的発想では決してみえてこない問題である。CAPおよび穀物価格政策を取り上げる研究者からは残念ながらこうした実像は十分伝わってこなかった。堅固な国境調整措置を前提にした穀物価格政策の手厚い価格支持が完全に制度化されたモデルとして論及され続けてきた。これは今日においても変わりはない。CAP形成の原点に立ち戻り、穀物価格政策の発足時の具体的内容を跡づけるという現在の視点からみた場合、この実像を提示することは重要である。

穀物価格政策が抱える折衷的性格はやがて清算される局面を迎えるが、それは以上の経緯からみて当然の成り行きであった。折衷的性格を維持したまま具体的な運用に入ることの方がはるかに不自然だったからである。発足当初の価格安定帯制度に屋上屋を架するサイロシステムの新たな価格安定帯制度の導入がそのような不自然な価格支持に決着を与えることになる。穀物価格政策に食糧向けという画一的な規定づけをおこない、高位の価格支持をおこなっていた制度的欠陥は早晩是正されねばならず、用途、品質面からヨリ明瞭な線引きをおこなう制度的改変に着手されずにはいられなかったからである。

1970年代後半のサイロシステムの改変については本稿において正面から扱うテーマではなく、ここではあくまで発足時の穀物価格政策が主題であるから、そこに引き戻して議論をまとめると、穀物価格政策に内在する価格支持的内容が飼料向けを基本線としてその周辺に食糧向けを位置づける方向性に立つのではなく、食糧向け、飼料向けが相並ぶかたちで二元化し、結果として食糧向けに傾斜したものとなっていたことに改めて注目せざるをえない。先に穀物価格政策の折衷的性格と規定した所以である。そのような中途半端な位置づけを内包したまま出発したのが

穀物価格政策の実態であった。

4 高次元統合の象徴としてのCAPとその聖域化

4.1 関税同盟とCAPの位置関係

ベラ・バラッサは統合の段階を①自由貿易圏、②関税同盟、③市場統合、④経済同盟（各種共通政策の策定）、⑤政治統合の5段階を想定している⁵⁰⁾。そこでバラッサの統合段階説に即してCAPを検討してみる。バラッサの段階規定によれば、EECは関税同盟を目指しているから統合段階としては第2段階にあると位置づけられる。CAPはどうかというと、CAPでは共通価格が設定されているので域内市場統合を実現すると考えられ、第3段階の市場統合に該当しよう。しかし、CAPは農業分野における共通政策でEECにおける初めての共通政策であるとの画期的意味合いが与えられる⁵¹⁾ので、そこから第4段階の経済同盟を形成していると判断される。農業という限定された分野においてであるが、第2段階の関税同盟の域を越えて第3、第4の統合段階に到達しているとみなしうる。ここにCAPの最大の特徴がある。

農産物単一域内市場を先行的に完成させて共通政策を展開している点からみると、EECは関税同盟を目指しながら、部分的に第3、第4段階の中途段階にあるとも考えられる。EECもまた、この点では独特の統合段階にあると判定しうる。そう考えるならば、EECは純然たる関税同盟にとどまりえないとみるべきである。そうした統合段階状況を牽引しているのがCAPなのである。経済統合にみられるCAPの先進性ないし先駆性は明らかであろう。EECはCAPであり、CAPはEECであるとの意見表明はこの意味において容易に首肯されうる。

50) 長部 (1988), 277頁。

51) Thiemeyer (2009), p. 47.

EECはECSCの部門別統合の枠組みを超えて全般的な経済統合の枠組みに入る次元の経済統合であるが、この枠組みのなかでかつて実現しなかったグリーン・プールが初めてCAPとして結実する途が切り開かれた⁵²⁾。部門別経済統合の枠組みにおいては特殊個別的に完結した農業部門の統合はECSCの超国家性の懸念を強く引きずって頓挫することになったが、グリーン・プールが形態変化して全般的な経済統合の枠組みにより前進させられることになった。農業部門の統合が全般的な経済統合の一環として推進される結果として、逆に市場統合と共通政策を同時に並存させる高次元の統合が陽の目をみることになった。

したがって、EECの経済統合がなければCAPの成立はありえなかったとしなければならないが、経済統合の進展の歩みを先端的に示すことでCAPがEECに経済統合の進歩的内容を与えることになった。その意味でEECはCAPという先進的な統合成果を内部的に分泌することになり、EECに関税同盟を越える方向性を孕ませることになった。史上初めての共通政策としてのCAPの誕生はこの点でまさしく画期的な出来事だったのである。CAPが1960年代のEECにおいて最も重要なヨーロッパ政策であったとする根拠はまさにここにあるといつてよい⁵³⁾。

4. 2 CAPの聖域化と高度な農業保護の容認

a) CAPの聖域化

前節で論じたように、CAPは域内統一価格を設定することで農産物単一市場と共通価格メカニズムを形成するほか、共通経済政策の必須な一角を成立させているだけに、経済統合段階としては自由貿易協定や関税同盟の域をはるかに突き抜けて市場統合に踏み込むうえにその上の経

52) Thiemeyer (2009), p. 47.

53) Thiemeyer (2009), p. 54.

済同盟をも実現していることになるから、農業という特定の産業分野に限定されているとはいえ、そのかぎりでは高次元の統合段階に到達しているとみなされるのが妥当であった。それゆえ、CAPは発足当初から一般的な経済統合のなかで異彩を放つ孤高性を帯びていた。

CAPが「高度にヨーロッパ化された分野」(a highly Europeanized sector) と形容され、統合の要諦 (a cornerstone) とまで位置づけられるような別格の地位を与えられるのは当然の成り行きであった⁵⁴⁾。最初の共通政策となる実態的重要性からヨーロッパ統合の象徴として聖域化するのである。穀物価格政策にみるような制度的不備を内包するとはいえ、ヨーロッパ統合史におけるこの画期性はCAPに圧倒的な存在感を与えた。

CAPの有する統合段階からみた孤高性は絶大な威信を生み出し、その影響力の強さと広がりとは隔絶したものとなった。CAPを非難することはすなわちヨーロッパ統合をくさすことと同義であり、ヨーロッパ統合が不可避の歩みであるかぎり、CAPは絶対的に肯定されるべき対象となった。誇張を恐れずにいうならば、CAPに対する肯定タブーとでもいえるような状況が現出したとあってよい。ヨーロッパ統合の象徴としてのCAPゆえにその中心的な位置にある穀物価格政策には当初から完成された保護システム像との予断が下され、それが広く浸透、定着することになった。

実態がそうした予断とは乖離していた内容を有していたことはすでに述べたとおりである。CAPのこうした聖域化は保護システムの完璧性というイメージを学界にまでおよぼすことになった。穀物価格政策の価格安定帯制度が基本モデルと遇されるのはこのためであるし、研究者はこうした方向に即してCAP、そして穀物価格政策の制度的中身を論じ

54) Greer (2005), p. 4, Thiemeyer (2009), p. 47.

てきたのである。とくに穀物価格政策の中身についてはその不可侵性の反射として制度的難点があまり顧みられることなく、その基本メカニズムが保護の典型をなすものとして取り上げられてきた。すべてCAPの聖域化ゆえのことにほかならない。いずれにせよ、統合の位相におけるCAPの別格性はこの点において際立っていたのである。

b) 農業例外主義の確定

CAPの聖域化は保護の政策化の対象としての農業の位置を確固たるものにした。産業部門では農業・非農業と区別が本来ないにもかかわらず、農業が例外産業であるとの判定が確定したのである。それは農業例外主義と形容された⁵⁵⁾。この定義は先にCAP福祉主義と指摘した内容に相通じる。ヨーロッパ統合の社会的側面から農業福祉「国家」とでもいうべき保護が貫かれるというのが農業例外主義の基本的スタンスである。

それは弱体産業ゆえの特別待遇という意味合いである。ヨーロッパ小農問題がそうした待遇を衝き動かしている要因であるとしたら、中小生産者の問題は農業に限られないはずである。非農業分野においても中小生産者は広汎に存在する。問題の拡がりはもっと根深いといわねばならない。しかし、それら工業分野における中小生産者は保護の政策化の対象にはならない。そこに中小生産者といっても明瞭な差別化が存在する。自然的制約を受けるリスクの大きさもさることながら、日常生活の食卓にのぼる基礎的な消費財を提供するという意味づけも投影されているように、CAPの聖域化に強く促されて農業例外主義が社会政策的性格を濃厚に帯びながら公認されることになった。

CAPが生産者農民に極めて有利な成果をもたらすものとして歓迎されたのには相応の根拠があったといってよい。また集票基盤としての政

55) Patel (2009), p. 18.

治的重要性からみて生産者農民からのCAPへの支持調達は有効であった。これはむしろ当然のことであった。農業例外主義にもとづく生産者農民の特権付与が受け入れられないはずはなかったからである。実際、行論のなかで論じたように、CAPにより大規模な農民層分解に歯止めがかかり、かえって生産性上昇が導かれることになったのである。こうして、CAP聖域化を直接反射するかたちで農業例外主義が定着化の途を辿ることになった。

最近の研究において主張されている国家支援パラダイム (state-assisted paradigm)⁵⁶⁾が6カ国規模での高度な政治的収斂を介してEECの経済統合下のCAPにおいて典型的に貫かれるものになったと理解してよい。このパラダイムは国家連合により増幅・強化されたプラグマティズムとして具現化した。農業保護はここでは自明視される。CAP聖域化は国家支援パラダイムを極限まで展開する推進力になったと判断して差し支えなからう。

国家支援パラダイムの代表的事例がCAPであり、それにより実現したのが農業例外主義であったとみなしうる。1930年代の大不況から1950年代を経て農業保護の代名詞である農業例外主義が1960年代にようやく実を結んだと指摘することができる。その意味において農業例外主義の確定はまさしくヨーロッパ統合の歴史的文脈の下での時代的産物であった。他の先進資本主義国でも共通の事柄であるとはいえ、EECでは農業例外主義はCAPの聖域化と表裏一体の関係で花開いたのである。

おわりに

以上、CAP形成に至る歴史的経緯を織り交ぜながらCAPの有する国境調整措置のあり方がアメリカのウエーバー条項をバネとして特異な保

56) Daugbjerg & Swinbank (2010), pp. 44-60.

護的内容を備えつつ、内部においては所得補償の価格政策が全面開花することを論じてきた。アメリカへの対抗を基本線とするヨーロッパ経済統合をも貫く方向性に即して可変輸入課徴金・輸出払戻金を両輪とする堅固な域内農業防御システムが構築され、社会主義との対峙関係に立つ体制的藩屏としての安全弁の機能をも併せ持ちながら、農業保護が農産物価格政策を制度的骨髄としつつ、間接統制として展開される点についても詳らかにしてきた。

また、農業の比較劣位に歯止めをかけるような農工間の生産性格差の逆転現象が生まれることにも言及してきた。国家連合プラグマティズムの集大成としてのCAPの形成は農業保護に徹底性を付与してきた。ここにアメリカとEEC (EC, 後EU) が国際的な農業交渉の主役となる根拠が与えられる。今日のWTO農業交渉ではさすがに発展途上国の意向が無視しえないものになっているとはいえ、その前身であるGATTの農業交渉では絶えずこの2大国が交渉の行方を左右する圧倒的影響力を行使してきた。その具体的背景はまさしく1955年におけるアメリカのウェーバー条項の獲得、1960年代におけるEEC下でのCAP形成にあったのである。

CAP発足時の基本メカニズムが独特の国境保護に特徴づけられながら、所得補償の価格政策として花開くのは、CAPがヨーロッパ統合の象徴となり、聖域化したからであった。CAPがEECの目指していた関税同盟をはるかに越えて市場統合と経済同盟にまたがる高次の統合段階に到達する推移からして国家支援パラダイムの農業保護が公認されるのにはこのような事情があった。そのなかで保護の横綱格として君臨することになったのが穀物価格政策であった。CAP聖域化を最も直接的に反射したのが穀物価格政策だったからである。その意味で穀物価格政策が価格政策の基本モデルとされる所以があった。

しかし、そこで留意されねばならないのは穀物価格政策が通常研究者

によって取り上げられるのとは異なり保護の完成像には遠い実像を有していたことである。穀物価格政策の折衷的性格とその下でのアメリカ産トウモロコシの大量輸入という事実がそのことを端的に示していた。学界の常識的理解から離れてこの実像に注意を喚起しておくことは必要である。その点を前提として初めて穀物価格政策の保護的内容が論じられる。本稿ではこの問題に着目して穀物価格政策の具体的内容に言及してきた。その意味において穀物価格政策が1970年代後半にサイロシステムへの変改により飼料価格政策システムとして完成される根拠を提示した。

そのような穀物価格政策の実相を紹介しながら、改めてヨーロッパ経済統合下におけるCAPの位置づけを問い直し、EECの関税同盟との関わりでCAPが高次の統合軌跡を描いてきた点を考察し、ヨーロッパ統合の象徴として聖域化する道のを辿ってきた。EECの下ではCAPは論難される対象から免除されたのである。金食い虫CAPと厳しい非難の対象となる後の時代からすればこれは異例の事態であった。CAPの聖域化はその意味においてまさしく時代的な産物であった。

1930年代の大不況から1950年代の過渡期を経て農業保護の絶頂期を迎えるに至ったということが出来る。ここにCAPによる農業保護に最大の関心を払う理由がある。CAP聖域化により農業は保護の政策化の対象となり、農業例外主義が確定する。それは農業保護主義を体現するCAPが別格の地位を与えられる事実を示すものにほかならないが、そのような特権をひたすら享受するのがこの当時のCAPの歴史的関係であった。本稿では以上の論点について明らかにしてきた。

CAP発足時の基本メカニズムとその全体像を当時の歴史的文脈において把握することはこうした一連の作業により明確化される。後の歴史的農政改革に直面するCAP、とくに穀物価格政策の実態におよその輪郭が与えられることになったわけである。時代を遡ってCAP発足時の基本メカニズムに議論の意味があるとすれば、後に連続するCAPの歴

史的農政改革を念頭に置くものでなければならない。何らの意義づけもなしにCAP発足時の保護形態を論ずるのでは不十分であろう。CAPの歴史的農政改革については本稿の真正面からの考察対象でないにもかかわらず、その歴史的改革の現時点での進捗度に立ってこそ初めてCAP発足時の価格政策が真摯な検討対象になりうる。最後に指摘しておきたいのはこのことである。

参考文献

- Commission of the European Communities (1985), "Perspective for the Common Agricultural Policy (Green Paper)", *Green Europe, newsflash* 33, Brussels
- Coppolaro, L. (2009), "The Six, agriculture, and the GATT. An international history of CAP negotiations, 1958–1967", in K.K. Patel (ed.), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy*, Munich
- Daugbjerg, C. & A. Swinbank (2010), "Ideational Change in the WTO and its Impact on EU Agricultural Policy Institutions and the CAP", in G. Skogstad & A. Vedun (eds.), *The Common Agricultural Policy. Policy Dynamics in a Changing Context*, London and New York
- Duchêne F., E. Szczepanik, W. Legg (1985), *New Limits on European Agriculture. Politics and the Common Agricultural Policy*, London and Sydney
- Fearne, A. (1997), "The History and Development of the CAP 1945–1990", in C. Ritson and D. Harvey (eds.), *The Common Agricultural Policy*, Second Edition, Wallingford
- Fennell, R. (1997), *The Common Agricultural Policy. Continuity and Change*, Oxford
- 古内博行 (2006), 『EU穀物価格政策の経済分析』農林統計協会
- 古内博行 (1993), 「EC——“過剰”と“環境保全”にみる点と線」松島正博編『世界の食糧と農業』家の光協会
- Graevenitz, F.G. v. (2009), "From kaleidoscope to architecture: interdependence and the integration in wheat policies, 1929–1957", in K.K. Patel (ed.), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy*, Munich
- Grant, W. (1997), *The Common Agricultural Policy*, Basingstoke
- Greer, A. (2005), *Agricultural policy in Europe*, Manchester and New York
- Harris, S., A. Swinbank and G. Wilkinson (1983), *The Food and Farm Policies of the European*

- Community*, Chichester · New York · Brisbane · Toronto · Singapore
- 速水佑次郎 (1986), 『農業経済論』岩波書店 [速水佑次郎 · 神門善久 (2002), 『農業経済論 新版』岩波書店]
- Hendriks, G. (1991), *Germany and European Integration. The Common Agricultural Policy: an Area of Conflict*, New York/Oxford
- Hill, B.E. (1984), *The Common Agricultural Policy: Past, Present and Future*, London and New York
- Kluge, U. (1989), *Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik*, Band 1, Hamburg und Berlin
- Knudsen, A-C. L. (2009), “Ideas, welfare, and values. Framing the Common Agricultural Policy in the 1960s”, in K.K. Patel (ed.), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy*, Munich
- 是永東彦 (1985), 「先進国農政の展開と農産物貿易問題」紙屋貢 · 是永東彦編『農業保護と農産物貿易問題』農林統計協会
- Ludlow, N.P. (2009), “The green heart of Europe? The rise and fall of the CAP as the Community’s central policy, 1958–1985”, in K.K. Patel (ed.), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy*, Munich
- Marsh, J.S. (2010), “A CAP for the whole community”, in S.S. Nello and P. Pierani (eds.), *International Trade, Consumer Interests and Reform of the Common Agricultural Policy*, London and New York
- Merriëboer, J. v. (2009), “Commissioner Sicco Mansholt and the creation of the CAP”, in K. K. Patel (ed.), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy*, Munich
- Milward, A.S. (1992), *The European Rescue of the Nation–State*, Berkeley and Los Angeles
- Möckelmann, T. (1984), *Die Überschusssituation auf dem Getreidemarkt der Europäischen Gemeinschaft und Alternativen einer zukünftigen Getreidemarktpolitik*, Frankfurt am Main, New York, Nancy, Lang
- 長部重康 (1988), 「ヨーロッパ統合」馬場宏二編 (石見徹 · 鬼塚雄吉 · 工藤章 · 長部重康) 『ヨーロッパ シリーズ世界経済Ⅲ』御茶の水書房
- Patel, K.K. (2009), “The history of European integration and the Common Agricultural Policy”, in K.K. Patel (ed.), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy*, Munich

- Patel, K.K. (2009), "Europeanization á contre-coeur. West Germany and agricultural integration, 1945-1975", in K.K. Patel (ed.), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy*, Munich
- Phillips, P.W.B. (1990), *Wheat, Europe and the GATT*, London
- 佐伯尚美 (1989), 『農業経済学講義』 東京大学出版会
- 佐伯尚美 (1990), 『ガットと日本農業』 東京大学出版会
- Thiemeyer, G. (2009), "The failure of the Green Pool and the success of the CAP. Long term structures in European agricultural integration in the 1950s and 1960s", in K.K. Patel (ed.), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy*, Munich
- 柘植徳雄 (1985), 「ECにおける農業保護の構造」 紙屋貢・是永東彦編『農業保護と農産物貿易問題』 農林統計協会
- Usher, J.A. (1988), *Legal Aspects of Agriculture in the European Community*, Oxford
- Warloutzet, L. (2009), "The deadlock. The choice of the CAP by de Gaulle and its influence on French EEC policy, 1958-1969", in K.K. Patel (ed.), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy*, Munich
- 渡辺 寛 (1994), 『迷走するECの農業政策』 批評社

(2011年 7月15日受理)

Summary

The Inauguration of the Common Agricultural Policy and its Basic Features

Hiroyuki FURUUCHI

This paper aims to clarify the historical development and the basic features of the CAP in the inauguration period. From the end of 1950s to the middle of 1960s the CAP was in fact created, though its operation came into force from 1 July in 1967. The border adjustment measures such as variable import levies and export refunds became the key institutional instrument of protection. Furthermore, assuming its framework of solid protection, income-orientated price policy was introduced. With this high price policy, the sufficient safeguard system of the Western Continental European agriculture was established. It was none other than the European rescue of agricultural policy. The CAP symbolized the extreme high level of European integration from the viewpoint of the creation of agricultural internal market (market unity) and common pricing mechanism. Thus, the CAP stood for a SACRED Cow of European integration. Due to the first common policy of EEC, agricultural exceptionalism was institutionalized and farmers came to become the objective of policy protection in contrast to the medium-sized and small producers in non-agricultural sector.